

Absatzfonds überholt – CMA kontraproduktiv

Ein Gerichtsbeschluss löst neue Debatte über Sinn und Nutzen
von Absatzfonds und CMA aus

von Ulrich Jasper

Die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) sorgt seit Jahren mit zweifelhaften Werbesprüchen für Schlagzeilen. Bereits des Öfteren ist die CMA durch dümmliche und sexistische Werbekampagnen negativ aufgefallen. Zudem ist der Nutzen der CMA-Aktivitäten für die Bauern und Bäuerinnen eher gering bis sogar kontraproduktiv. Einigen der Betroffenen reicht es jetzt. Sie haben Klage gegen die gesetzliche Zwangsabgabe an den Absatzfonds, aus dem die CMA-Aktivitäten finanziert werden, vor dem Verwaltungsgericht Köln eingereicht – und Recht bekommen. Das Absatzfondsgesetz sei verfassungswidrig, urteilen die Richter und haben den Fall an das Bundesverfassungsgericht verwiesen. Dies hat zur Folge, dass immer mehr Betriebe ihre Zahlungen an den Absatzfonds unter Vorbehalt stellen und so die CMA in große Finanzprobleme bringen. Der folgende Beitrag erläutert die zentralen Aspekte des Gerichtsurteils und unterzieht die Struktur der CMA einer kritischen Analyse. Er kommt zu dem Schluss, dass eine Abschaffung der Zwangsabgabe (und damit der bisherigen CMA) die konsequenteste Lösung wäre.

Die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) gibt es seit 1970, und so lange wird sie auch kritisiert. Vor allem von den Bauern und Bäuerinnen, die mit ihren Beiträgen in Höhe von durchschnittlich 0,4 Prozent ihres Warenumsatzes die CMA letztlich finanzieren. Denn ob die Marketingmaßnahmen – wie es das Gesetz fordert – den Absatz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tatsächlich befördern, ob (finanzieller) Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen, wird stark bezweifelt. Und für Betriebe, die sich durch die Erzeugung besonderer Qualitäten und regionale Vermarktungswege höhere Wertschöpfungen erschließen wollen, sind die CMA-Aktivitäten eher kontraproduktiv. Denn die CMA-Arbeit orientiert sich am durchschnittlichen Qualitätsstandard. Wer dagegen ankämpfen muss, wird die Arbeit der CMA folglich nicht als Unterstützung begreifen.

Aber nicht nur von Bauern und Bäuerinnen kommt Kritik. Schon mehrmals ist die CMA durch dümmliche bis sexistische Werbekampagnen negativ aufgefallen. Sogar der Werberat, eine Art Schiedsstelle der Werbewirtschaft, ist bei der CMA schon mal auf den Plan

getreten, etwa 1995, als auf Plakatwänden ein junger Mann mit offener Hose „Ich mag es am liebsten mit jungem Gemüse“ verkündete und auf einem anderen Plakat eine junge Frau mit offener Bluse „Ich mag es am liebsten schön scharf“ verriet – es ging um Fleischwerbung. Diese Kampagne löste eine Welle des Protests (zum Beispiel von Landfrauenverbänden) aus. Die CMA beugte sich dem Protest und stampfte die über 2,2 Millionen Euro teure Kampagne wieder ein (1).

Kölner Gerichtsurteil schafft neue Situation

Bis dato ergab sich aus dieser Kritik jedoch nie eine für die CMA bedrohliche Situation. Die führte erst das Verwaltungsgericht Köln im Frühjahr 2006 herbei, indem es sich auf die Seite von drei Klägern stellte, die gegen die Pflicht zur Zahlung der Beiträge geklagt hatten.

„Dem Bundesverfassungsgericht wird die Frage vorgelegt, ob § 10 Abs. 3 (...) in Verbindung mit den §§ 1 und 2 des Absatzfondsgesetzes gegen Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (...) verstoßen und damit nichtig sind.“ So

beginnt der Beschluss der 13. Kammer des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Mai 2006 (2). Bei den drei Klägern handelt es sich um eine Mühle, eine Eierpackstelle und eine Geflügelschlachtereier. Ihre Klagen richteten sich gegen die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE), die laut Absatzfondsgesetz (3) bei sogenannten Flaschenhalbetrieben der Land- und Ernährungswirtschaft (Molkereien, Schlachthöfe etc.) die Abgaben eintreibt, die in den „zentralen Fonds zur Absatzförderung“ (kurz: Absatzfonds) fließen, aus dem dann die CMA finanziert wird.

Die Kölner Richter halten das Absatzfondsgesetz für nicht mehr verfassungsgemäß, da die Beiträge „mit den an die Erhebung einer solchen Sonderabgabe zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (mehr) in Einklang“ stehen. Bei der Abgabe an den Absatzfonds handele es sich eindeutig um eine Sonderabgabe, die strikte Zulässigkeitskriterien erfüllen müsse. „Die Erhebung einer Sonderabgabe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zulässig, wenn hiermit ein Zweck [Hervorh. v. Verf.] verfolgt wird, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, (...) eine *homogene Gruppe* mit spezifischer Sachnähe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in Anspruch genommen wird sowie schließlich eine *gruppennützige Verwendung* der eingezogenen Mittel sichergestellt ist.“ Und alle „diese Kriterien erfüllen die Beiträge zum Absatzfonds nicht“, erklärt das Gericht.

Als Zweck habe das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Jahr 1990 die Stärkung und den Schutz der deutschen Agrarwirtschaft in der Konkurrenz zu der anderer Agrarexportländer in der EG herausgestellt. Dabei sei auch Bezug genommen worden auf die damals bevorstehende Schaffung des gemeinsamen (zollfreien) europäischen Binnenmarktes ab 1992. Heute sei der Binnenmarkt lange Realität und damit der 1990 vorgegebene Zweck nicht mehr gegeben.

Was das Bestehen einer *homogenen Gruppe* der Abgabenzahler angeht, äußern die Richter „erhebliche Zweifel“. Viele deutsche Unternehmen der Ernährungswirtschaft sind nach Fusionen mit Firmen aus anderen Staaten auf ausländischen Märkten aktiv. Andererseits haben sich Unternehmen aus anderen EU-Staaten in deutsche Firmen eingekauft oder sind über Tochterunternehmen auf dem deutschen Markt tätig. Eine eindeutige Definition „der“ deutschen Land- und Ernährungswirtschaft sei daher „nicht mehr möglich“.

EU-Recht beschränkt Werbung

Die Anforderung, dass die Mittel „im überwiegenden Interesse der Gesamtgruppe“ eingesetzt werden (*gruppennützige Verwendung*), sehen die Richter zu einem er-

Absatzfonds-Gesetz (Auszüge)

§ 1 Rechtsform

Es wird ein Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds) als Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn errichtet.

§ 2 Aufgaben

- (1) Der Absatzfonds hat den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden unter Berücksichtigung der Belange des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes zentral zu fördern. Er soll dabei auch auf die Verbesserung der Qualität und Sicherheit sowie der Marktorientierung von Erzeugnissen hinwirken.
- (2) Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Absatzfonds, vorbehaltlich der Absätze 3 und 5, einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft [CMA, Anm. d. Verf.], die den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern hat und kein eigenes erwerbswirtschaftliches Warengeschäft betreiben darf. In dem Aufsichtsorgan dieser Einrichtung muss der Absatzfonds durch mindestens drei Mitglieder vertreten sein, die den Organen des Absatzfonds angehören.
- (3) Zur Durchführung seiner Aufgaben, soweit sie die Marktberichterstattung betreffen, bedient sich der Absatzfonds einer besonderen zentralen Einrichtung der Wirtschaft [ZMP, Anm. d. Verf.]. Diese soll die Markttransparenz verbessern, wobei sie dem Interesse aller am Markt Beteiligten zu dienen hat.
- (4) Der Absatzfonds stellt den Einrichtungen nach den Absätzen 2 und 3 zur Durchführung seiner Aufgaben Mittel zur Verfügung. (...)

heblichen Teil gar nicht mehr als erfüllbar an. Denn wenn die Werbung vorrangig den Erzeugnissen der deutschen Agrarwirtschaft zugute kommen soll, müssten die Werbemaßnahmen der CMA nach wie vor die Herkunft der beworbenen Waren aus Deutschland hervorheben.

Diese Hervorhebung widerspreche jedoch geltendem EU-Recht. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) vom 5. November 2002 (5) schränke die zulässigen Möglichkeiten für eine herkunftsbezogene Werbung in einer Weise ein, die es der CMA „weitgehend unmöglich macht“, eine „wirksame Absatzförderung unter Berücksichtigung des gesetzlichen Ziels, die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft gerade in Konkurrenz zu (...) anderen Mitgliedstaaten zu stärken und zu schützen“, zu betreiben. Die Werbeleitlinie der EU untersage Maßnahmen, von denen auch nur vermu-

tet werden könne, dass sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der EU beeinträchtigen könnten.

Bleibt noch die Möglichkeit, dass die CMA eine EU-rechtlich zulässige Werbung ohne Herkunftsbezug betreibt, die dennoch die Absatzchancen der deutschen Agrarwirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz erhöht. Doch dass diese Möglichkeit bestehe und ihre Anwendung eine bedeutende Rolle bei den Aktivitäten der CMA spiele, das hätten weder die BLE als abgabeneintreibende und beklagte Behörde noch das Bundesministerium als Beigeordneter überzeugend dargelegt, so die Kölner Richter.

Die Richter weisen darauf hin, dass die Abgabe in Märkten, wo es starke ausländische Konkurrenz gibt, nicht etwa eine Förderung, sondern sogar einen Wettbewerbsnachteil darstelle. Denn die Mitbewerber zahlen keine Abgaben, könnten aber gleichwohl von der allgemeinen Werbung profitieren. Das betrifft auch die CMA-Werbung für das CMA-Gütezeichen wie für das QS-Zeichen („Qualität und Sicherheit“) – beide stehen auch ausländischen Anbietern offen.

Zwickmühle führt zu Widerspruch

Das Kölner Verwaltungsgericht hat die CMA und mit ihr den Gesetzgeber in eine Zwickmühle gebracht. Wenn die Maßnahmen der CMA der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft als Ganzes einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ausländischer Konkurrenz verschaffen, dann verstößt das gegen EU-Recht. Wenn dagegen die CMA-Kampagnen der deutschen Agrarwirtschaft keinen Vorteil gegenüber ausländischen Mitbewerbern verschaffen, dann ist die Sonderabgabe, die die CMA finanziert, nicht verfassungsgemäß. Denn dann, so die Richter, wäre die Sonderabgabe „bloße Mittelbeschaffung“ und damit unzulässig.

In dieser Situation haben die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und der Bundesverband der Milchviehhalter die Bauer und Bäuerinnen dazu aufgerufen, ihre jeweiligen Handels- und Verarbeitungsbetriebe („Flaschenhalsbetriebe“) zum Widerspruch gegen die Zahlungsbescheide der BLE aufzufordern und stellen dafür Musterbriefe zur Verfügung. Und auch die Landesbauernverbände in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben sich zu einem solchen Widerspruchsverfahren durchgerungen. Denn nur wenn dies geschehe, könnten die Flaschenhalsbetriebe das von den Bauern eingesamelte Geld von der BLE zurückfordern, falls das Absatzfonds-gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht für nicht verfassungsgemäß erklärt werden sollte. Nur dann könnten auch die Bauern ihre Pflichtbeiträge an den Absatzfonds zurückerhalten (6).

Der DBV-Vorsitzende Sonnleitner, der auch Verwaltungsratschef des Absatzfonds ist, lehnt im Gegensatz dazu diese Widersprüche ab und sieht darin eine Einschränkung der „Aktionsfähigkeit des Absatzfonds in wesentlichen Teilen“. Da die mit Widerspruch belegten Beträge wegen möglicher Rückzahlungspflichten nicht ausgegeben werden können, wurde der Mittelansatz der CMA von bisher 100 Millionen Euro auf jetzt 50 Millionen Euro gekürzt. Um auf die gekürzten Mittel aber trotzdem nicht verzichten zu müssen, hat sich der Vorstand des Verwaltungsrats der CMA mit der Bitte um eine Bürgschaft an das Bundeslandwirtschaftsministerium gewandt. Dort hielt man sich aber zunächst bedeckt, eine Entscheidung lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Genaue Zahlen über die Einnahmen des Absatzfonds sind nicht bekannt und auch CMA und ZMP legen ihre Finanzen und Haushalte nicht offen. Die in der Öffentlichkeit genannten Zahlen sind daher nur Annäherungswerte. Demnach soll der Absatzfonds rund 90 Millionen Euro im Jahr einnehmen. Den größten Batzen steuern dabei die Milchbauern bei: über 33 Millionen Euro im Jahr. Zusammen mit den Erzeugern anderer tierischer Erzeugnisse kommen 70 Prozent der Abgaben von Viehhaltern (7). Den größten Teil davon bekommt die CMA: etwa 75 Millionen Euro bei einem Gesamthaushalt der CMA von rund 100 Millionen. Weitere rund neun Millionen Euro erhält die ZMP (8).

CMA – ein strukturelles Problem

Das offene Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stellt die Frage nach dem Nutzen der CMA in einer bisher ungekannten Weise. Es geht (noch) nicht darum, ob die Marketing-Arbeit gut oder weniger gut ausgeführt wird. Das zentrale Problem, das einer effektiven Absatzförderung im Wege steht, liegt in der Struktur der CMA selbst.

Erstens sind die Bauern und die Unternehmen der Ernährungswirtschaft, die die Abgaben an den Absatzfonds weiterreichen, in unterschiedlichen Produktbereichen tätig. Sie pochen darauf, dass ihr Bereich auch entsprechend beworben wird. Die CMA verweist auf das Äquivalenzprinzip, das heißt dass der Anteil der Marketingmaßnahmen für einen Produktbereich dem Anteil der Abgaben dieses Produktbereiches entsprechen soll. Dabei treten die Produkte auf dem Markt durchaus in Konkurrenz: beispielsweise Rind- mit Schweinefleisch, Wurst mit Käse. „Auch die Art der Finanzierung von Maßnahmen [ist] zu hinterfragen, die wie im Falle von QS mehr oder weniger nur einem speziellen Produktbereich zugute kommen“, verkündet beispielsweise der Milchindustrie-Verband mit Blick auf das Marketing

für das QS-Prüfsiegel, das seinen Schwerpunkt im Fleischbereich hat und stark von Finanzmitteln wie auch personellen Ressourcen der CMA profitiert. Dem Milchbereich kommt das bisher nicht zugute.

Die Herkunft der Gelder bedingt auch, dass die CMA immer nur Gemeinschaftswerbung (auch Gattungs- oder generische Werbung genannt) betreibt. Es wird nie ein spezielles Produkt beworben, sondern immer die Gattung – zum Beispiel Milch. Hier achten die großen Molkereien sehr genau darauf, dass die CMA nicht auf die Idee kommt, Milch mit besonderer Qualität zu bewerben, etwa Milch von Kühen mit Weidegang oder Milch, die „ohne Gentechnik“ hergestellt worden ist. Diejenigen Molkereien, die das Produkt nicht anbieten, würden sofort intervenieren. Besonders die großen Unternehmen der Ernährungsindustrie haben bei der CMA mit Verweis auf „ihre“ hohen Abgabebeträge ein großes Gewicht.

Zweitens bringt nicht nur die Herkunft der Gelder die CMA in ein Geflecht von Einzelinteressen, die durchaus widerstreitend sein können, sondern dieser Effekt wird auch durch die Konstruktion der CMA selbst hervorgerufen. Denn die CMA ist eine GmbH mit 41 Gesellschaftern, deren Interessen – wie bei den verschiedenen Verbänden der Land- und Ernährungswirtschaft – zum Teil in Konkurrenz zueinander stehen.

„Die Aufgabe der CMA war ursprünglich einmal die Vermarktung von deutschen Agrarprodukten im Ausland. Doch das Unternehmen, das maßgeblich durch Beiträge aus der Landwirtschaft finanziert wird, betreibt heute mehr oder weniger nur Werbung für sich selbst. Ihren Erfolg misst sie bezeichnenderweise daran, indem sie bei den Verbrauchern nachfragt, ob diese die CMA kennen. Es ist für mich ein typisches Beispiel von einer degenerierten Organisation, die sich primär mit sich selbst beschäftigt“, resümiert der Marketing-Professor Dr. Tilman Becker von der Universität Stuttgart-Hohenheim (10).

Novellierung als Ausweg ...

Die EU unterbindet CMA-Werbung in der EU, die die deutsche Herkunft nach vorne stellt. Das Bundesverfassungsgericht könnte die CMA zwingen, das Geld dennoch viel stärker als bisher so zu verwenden, dass die deutschen Landwirte etwas davon haben. CMA, DBV und Bundesregierung wollen das Absatzfondsgesetz so ändern, dass es in Karlsruhe Bestand hat, ohne EU-Recht zu widersprechen. Dabei will der DBV nicht auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts warten, da das die „unverzichtbare Arbeit der CMA vollends lähmen“ würde (9). Er hofft, dass die Gesetzesnovelle in den ersten Monaten des Jahres 2007 verabschiedet und

den „Widersprüchen gegen künftige Zahlungen den Boden entziehen wird“.

Absehbar ist, dass DBV und Ernährungsindustrie die Aktivitäten der CMA in den Bereichen Exportförderung, allgemeine Verbraucherinformation über Lebensmittel und die Unterstützung von Qualitätssicherungssystemen wie „QS“ in den Vordergrund rücken werden (10). Die Betonung der deutschen Herkunft in Drittländern wird von der EU nicht behindert, und vor allem die großen Unternehmen der Ernährungsindustrie bedienen sich bei der Erschließung von Drittlandsmärkten schon heute gerne der Ressourcen von CMA und ZMP. Bei den allgemeinen Informationen geht es laut CMA zunehmend darum, den Anteil der Ausgaben für Lebensmittel vom verfügbaren Einkommen der Bürger nicht noch weiter abrutschen zu lassen (11). Warum das bisher nicht gelungen ist, dazu verlautet nichts. Und schließlich wird betont, dass immer mehr Geld aus dem Absatzfonds in die Vorbeugung gegen Lebensmittelkrisen gesteckt werde (zum Beispiels mittels „QS“).

... oder besser gleich abschaffen?

Die Abschaffung des Absatzfonds fordert die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) (12), denn er „hat unseren Betrieben nichts gebracht“ und nicht zur Sicherung der bäuerlichen Landwirtschaft beigetragen. „Im Gegenteil, die Gelder aus dem Absatzfonds haben in ihrer Ausrichtung den bäuerlichen Betrieben geschadet“, heißt es bei der AbL. „Es ist schon einmalig, dass Bauern per Gesetz zur Zahlung von Abgaben gezwungen werden, aus denen Werbung für die Industrie bezahlt wird. Wenn die Industrie Werbung haben will, soll sie sie selbst bezahlen.“

Der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) steht dem Absatzfonds ebenfalls kritisch gegenüber und geht davon aus, „dass das Absatzfondsgesetz keinen Bestand haben wird“. Auch er stellt seinen Mitgliedern ein Formblatt zur Verfügung, mit dem die Milchbauern die Zahlung der Abgaben, die auf ihrer Milchgeldabrechnung ausgewiesen werden, unter Vorbehalt stellen können (13).

Fazit

Die strukturellen Probleme der CMA, eine positiv wirkende Werbung betreiben zu können, sind so groß, dass es ehrlicher wäre, die CMA nicht mehr über Zwangsabgaben der Bauern zu finanzieren. Wenn die CMA – wie viele behaupten – tatsächlich die Kraft hat, etwa das Erschließen neuer Exportmärkte spürbar voranzutreiben,

dann wäre es angebracht, diese Arbeit von den Unternehmen bezahlen zu lassen, die von den zu erwartenden Exporten auch profitieren, nicht aber alle Bauern und Bäuerinnen dafür heranzuziehen. Außerdem würde es die Kontrolle der Werbung und damit die Effektivität der Werbung wesentlich erhöhen, wenn die CMA das Geld für eine Maßnahme jeweils bei genau der Gruppe eintreiben müsste, für die die Maßnahme wirken soll. Wenn sie für QS-zertifiziertes Rindfleisch werben will, dann sollen die jeweiligen QS-zertifizierten Betriebe zahlen und nicht diejenigen, denen QS eher einen Marktnachteil bringt. Für eine so aufgestellte CMA (oder wer auch immer die Arbeit übernehmen könnte) ist ein zentraler Absatzfonds das falsche Instrument. Das gilt auch für den Fall, dass das Absatzfondsgesetz so hingebogen wird, dass es rechtlich nicht mehr angreifbar erscheint.

Anmerkungen

- (1) Unabhängige Bauernstimme 9/95, S. 12–13.
- (2) Aktenzeichen 13 K 2230/05.
- (3) Gesetz über die Einrichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz).
- (4) Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 31. Mai 1990 - 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 -, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) 82, S. 159 f.
- (5) Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 5. November 2002 „Freier Warenverkehr – Maßnahmen gleicher Wirkung – Güte- und Herkunftszeichen“, Aktenzeichen C-325/00.
- (6) Siehe www.rlv.de/Presse/Archiv/Oktober%202006/Absatzfond.htm.
- (7) Laut *top agrar* 11/2006, S. 32.
- (8) „Die jährlichen Zuweisungen des Absatzfonds an die ZMP belaufen sich für die Marktberichterstattung auf rund 9,5 Millionen Euro“ (Ralf Goessler, Geschäftsführer der ZMP, im Interview mit dem Landwirtschaftlichen Wochenblatt Westfalen-Lippe 39/2006, S. 9).
- (9) Landwirtschaftlicher Informations-Dienst LID (Schweiz), LID-Dossier Nr. 414 vom 3. März 2006.
- (10) DBV-Informationen für ehrenamtliche Führungskräfte im Bauernverband, September 2006.
- (11) Interview mit dem CMA-Geschäftsführer Jörn Dwehus in: *Ernährungsdienst*, 56/2006.
- (12) AbL-Pressemitteilung vom 22. September 2006.
- (13) Näheres unter www.bdm-verband.de.

Autor

Ulrich Jasper

Redakteur der Unabhängigen Bauernstimme und stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft.

Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
E-Mail: jasper@abl-ev.de
www.bauernstimme.de

